

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu den Referententwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 17. Februar 2023

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins (DV 8/23)
vom 7. März 2023



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

1. Vorbemerkung	3
2. Fachkräftebedarf in Sozialen Berufen und Pflegeberufen	4
3. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten	5
4. Einbettung der Fachkräfteeinwanderung in eine sozialpolitische Gesamtstrategie	5
5. Zu den Regelungen im Einzelnen	6
5.1 Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung	6
5.2 Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere: Anerkennungspartnerschaft	8
5.3 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Pflegehilfskräfte	12
5.4 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Blaue Karte EU	14
5.5 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung, der Berufsausbildung und des Studiums – Unbefristeter Aufenthalt	17
5.6 Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen	17

1. Vorbemerkung

Am 12. Oktober 2022 hat die Bundesregierung eine Fachkräftestrategie verabschiedet.¹ Darin hat sie eine moderne Einwanderungspolitik als eines von fünf prioritären Handlungsfeldern benannt. Am 30. November 2022 hat die Bundesregierung Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten beschlossen.² Drittstaatsangehörige sind Staatsangehörige eines Staats außerhalb der Europäischen Union (EU). Zur Umsetzung der Eckpunkte haben das Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 17. Februar 2023 zwei Referentenentwürfe vorgelegt:

- Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und
- Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Die Fachkräfteeinwanderung soll den Entwürfen zufolge künftig auf drei Säulen fußen:

- Die Fachkräftesäule soll weiterhin das Rückgrat der Erwerbsmigration bilden. Hierunter fallen Fachkräfte mit gleichwertigem oder anerkanntem Studium oder anerkannter Berufsausbildung. Ebenso fällt die Bildungsmigration als Oberbegriff für Einwanderung zum Zweck des Studiums und zum Zweck der Berufsausbildung hierunter.
- Mit der Erfahrungssäule soll die Einwanderung für Fachkräfte auch ohne vorherige formale Anerkennung des Abschlusses eröffnet werden.
- Mit der Potenzialsäule werden die Möglichkeiten des Aufenthalts zum Zweck der Suche nach einem Arbeitsplatz erweitert, unter anderem durch die Einführung eines Punktesystems.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins greift mit der vorliegenden Stellungnahme beide Referentenentwürfe auf. Ziel ist es, Anregungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren zu geben.

Dabei legt sie den Fokus auf aufenthaltsrechtliche Fragen, die den Weg in Soziale Berufe einschließlich der Pflegeberufe³ eröffnen. Im Folgenden werden deshalb zum einen der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung und vereinzelt auch der zum Zweck des Studiums aufgegriffen. Zum anderen werden nur Regelungen angesprochen, die – zumindest auch – für reglementierte Berufe relevant sind. Soziale Berufe einschließlich der Pflegeberufe sind ganz überwiegend reglementiert.⁴ § 3 Abs. 5

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Tillmann Löhner

1 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990.

2 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, BT-Drucks. 20/4978.

3 Zu den Sozialen Berufen rechnet der Deutsche Verein auch Pflegeberufe, insbesondere die Langzeit- und Altenpflege, vgl. Buttner, P., in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022, Stichwort Soziale Berufe, S. 795. Darüber hinaus werden von den nachfolgend erörterten aufenthaltsrechtlichen Regelungen auch die von der generalistischen Pflegeausbildung nach dem PflBG umfassten Gesundheits- und Kinderkrankenpflege erfasst.

4 Siehe <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/de/pro/profi-filter> (Berufsbezeichnungen/-zusammenfassungen folgen der Kategorisierung der Datenbank): Sozialarbeiter/Sozialpädagoge: reglementiert; Erzieher/in: reglementiert; Heilpädagoge/in: reglementiert; Heilerziehungspfleger/in: reglementiert; Pflegefachfrau bzw. -mann: reglementiert; Kindheitspädagoge/in: reglementiert; Sozialpädagogische/r Assistent bzw. Kinderpfleger (Bezeichnung je nach Land unterschiedlich, in Datenbank so zusammengefasst): reglementiert in HH, NI und SH, nicht reglementiert in BW, BY, BE, HB, NW, SL, ST, TH; nicht erfasst: MV; Pflegeassistent/in: reglementiert in HH, NW, SL, nicht reglementiert in HB, NI, SH; zu weiteren Ländern keine Angaben; Sozialassistent/in: nicht reglementiert in allen Ländern (2. März 2023).

des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) definiert reglementierte Berufe als „berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über bestimmte Berufsqualifikationen verfügen.“ Entscheidend für den aufenthaltsrechtlichen Zusammenhang ist: Ausländische Berufsabschlüsse in reglementierten Berufen müssen in Deutschland von der zuständigen Stelle anerkannt werden. Das ist Voraussetzung sowohl für die Berufsausübungserlaubnis als auch für den Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht Handlungsbedarf aufgrund des Fachkräftebedarfs in Sozialen Berufen einschließlich der Pflegeberufe (s.u. 2.). Sie begrüßt daher die vorgelegten Referentenentwürfe dem Grunde nach. Zugleich regt sie Verbesserungen und Klarstellungen an. Das betrifft den Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung; den Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere die Anerkennungspartnerschaft; den Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung von Pflegehilfskräften; den Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung mit der Blauen Karte EU; die Anrechnung von Berufsausbildungs- und Studienzeiten auf die Niederlassungserlaubnis sowie die völkerrechtliche Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen.

Die Stellungnahme wurde von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet. Eine Beschlussfassung durch das Präsidium des Deutschen Vereins war aufgrund der Frist zur Stellungnahme bis zum 8. März 2023 nicht möglich. Der Deutsche Verein behält sich vor, ergänzende Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2. Fachkräftebedarf in Sozialen Berufen und Pflegeberufen

Der Deutsche Verein hat 2019 und mehrfach zuvor auf den Fachkräftemangel in Sozialen Berufen und Pflegeberufen hingewiesen.⁵ Das gilt unverändert und mit Dringlichkeit. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) stellte 2022 fest: „Unter den zehn Berufen mit den größten Fachkräftelücken sind fünf dem sozialen beziehungsweise dem Gesundheitssektor zuzuordnen.“⁶ Das IW listete unter den Berufen mit den größten Fachkräftelücken⁷ Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Experte) an Nummer eins; Kinder, Betreuung und Erziehung (Spezialist) an Nummer zwei; Altenpflege (Fachkraft) an Nummer drei sowie Gesundheits- und Krankenpflege (Fachkraft) an Nummer fünf.⁸ Auch mit Blick nach vorn ist anhaltend mit zusätzlichen Bedarfen zu rechnen. So ist etwa in der Langzeitpflege bis 2035 von einem zusätzlichen Bedarf an 130.000 bis 150.000 Fachkräften auszugehen,⁹ in der Kindertagesbetreuung und Schulkinderbetreuung bis 2029/2030 von einem zusätzlichen Bedarf an 32.000 bis

5 Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (193 f.) m.w.N.

6 Hickmann, H./Koneberg, F.: Institut der Deutschen Wirtschaft, Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht 67/2022, S. 1.

7 Definiert als unbesetzte Stellen, die nicht besetzt werden können, weil es keine passend qualifizierten Arbeitslosen gibt.

8 Hickmann, H./Koneberg, F.: Institut der Deutschen Wirtschaft, Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht 67/2022, S. 2.

9 Flake, R./Kochskämper, S./Risius, P./Seyda, S.: Fachkräfteengpass in der Altenpflege, IW-Trends 3/2018, S. 21 und 34.

66.000.¹⁰ Andere Schätzungen liegen noch höher und gehen je nach Szenario von bis zu 100.000 fehlenden Fachkräften in Kita und Grundschule aus.¹¹

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht daher anhaltenden Handlungsbedarf zur Gewinnung von Fachkräften.

3. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten

Der Deutsche Verein hat sich 2019 anlässlich des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz für eine verantwortungsvoll ausgestaltete Arbeitsmigration ausgesprochen. Für diese hat er folgende Grundsätze betont:

- Sie soll gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen;
- sie soll inländische Potenziale berücksichtigen und Teilhabe aller Gruppen fördern;
- sie soll gleiche Arbeitsbedingungen zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften gewährleisten;
- sie soll ethisch gestaltet werden, wobei entwicklungspolitische Aspekte, einschließlich der Vermeidung von sog. Brain Drain, und verantwortungsvolle Rahmenbedingungen zu gewährleisten sind;
- sie soll Deutschkenntnisse als Voraussetzung für Integration und gute Arbeit berücksichtigen und ausreichende Angebote zum Spracherwerb schaffen;
- sie lässt rechtliche Verpflichtungen aus dem verfassungs-, völker- und europarechtlichen Flüchtlingsschutz unberührt.¹²

4. Einbettung der Fachkräfteeinwanderung in eine sozialpolitische Gesamtstrategie

Die Fachkräftestrategie der Bundesregierung setzt sich aus fünf Handlungsfeldern zusammen:

- Zeitgemäße Ausbildung;
- Gezielte Weiterbildung;
- Arbeitspotenziale wirksamer heben, Erwerbsbeteiligung erhöhen;
- Verbesserung der Arbeitsqualität, Wandel der Arbeitskultur;
- Moderne Einwanderungspolitik, Reduzierung der Abwanderung.¹³

Der Deutsche Verein hat 2019 betont, dass die Einwanderung von Fachkräften nicht als isolierte Maßnahme der Fachkräftegewinnung gesehen werden kann: „Einwanderung muss eingebettet sein in eine Gesamtstrategie, die inländische Potenziale

10 Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030, Teil 2, ganztägige Angebote für Kinder im Grundschulalter, Dortmund 2021, S. 34.

11 Bock-Famulla, K. u.a.: Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2022 Deutschland (DE), Gütersloh 2022, S. 10, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fachkraefte-radar-fuer-ki-ta-und-grundschule-2022-all> (2. März 2023).

12 Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194 f.)

13 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990.

berücksichtigt und allen hier lebenden Menschen Teilhabe ermöglicht.“¹⁴ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt daher, dass die Bundesregierung einen Ansatz wählt, in dem die Einwanderung von Fachkräften eines von fünf Handlungsfeldern in einer umfassender angelegten sozialpolitischen Fachkräftestrategie ist.

5. Zu den Regelungen im Einzelnen

5.1 Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung

Der Deutsche Verein hat sich dafür ausgesprochen, Einwanderung zum Zweck der Berufsausbildung zu stärken. Wer bereits die Ausbildung in Deutschland erfolgreich absolviert hat, muss später kein aufwendiges Verfahren zur Anerkennung seines Berufsabschlusses durchlaufen. Zudem ist zu erwarten, dass viele, die hier eine Ausbildung abschließen, auch anschließend zur Erwerbstätigkeit bleiben.¹⁵

5.1.1 Wegfall der Vorrangprüfung

Bislang setzt der Aufenthalt zum Zweck einer betrieblichen Berufsausbildung oder Weiterbildung gemäß § 16a Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) i.V.m. § 8 Abs. 1 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) die sog. Vorrangprüfung voraus. Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG bedeutet: Die Zustimmung zur Beschäftigungserlaubnis darf von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nur erteilt werden, wenn der in Rede stehende Arbeitsplatz nicht mit einem bzw. einer Deutschen, Staatsangehörigen der Europäischen Union oder bereits hier lebenden ausländischen Person mit Arbeitsmarktzugang besetzt werden kann.

Der Anwendungsbereich der Vorrangprüfung wurde 2019 deutlich eingeschränkt. Vorher galt sie als Regel mit Ausnahmen. 2019 wurde das Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Beschäftigung von Fachkräften umgekehrt. Seitdem gilt sie gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG in der Regel nicht, es sei denn, die BeschV schreibt sie ausnahmsweise vor. Letzteres ist bei Berufsausbildungen bislang gemäß § 8 Abs. 1 BeschV noch der Fall.

Gemäß § 8 Abs. 1 BeschV-E soll die Vorrangprüfung künftig auch bei betrieblichen Berufsausbildungen und Weiterbildungen entfallen.

Der Deutsche Verein hat den regelmäßigen Wegfall der Vorrangprüfung bei der Beschäftigung von Fachkräften 2019 als sachgerechte Vereinfachung begrüßt. Die Vorrangprüfung nimmt als Verfahrenselement Prüfung und Zeit in Anspruch. Praktisch macht sie aber kaum einen Unterschied, weil sie nur selten zur Ablehnung führt.¹⁶ Gleiches gilt aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auch bei der Berufsausbildung. Zudem dient die Abschaffung der Verfahrenserleichterung.

Zugleich hat der Deutsche Verein bei der damaligen Abschaffung der regelmäßigen Vorrangprüfung für Fachkräfte begrüßt, dass die BA weiterhin die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen prüfen muss. So werden ausländische Fachkräfte nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmerinnen

¹⁴ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194).

¹⁵ Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (198).

¹⁶ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (196).

und -nehmer beschäftigt.¹⁷ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt daher, dass diese Prüfung auch bei betrieblichen Berufsausbildungen und Weiterbildungen gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG erhalten bleibt.

5.1.2 Leichter Wechsel in andere Aufenthaltstitel

Bislang enthält § 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG ein weitreichendes Zweckwechselverbot: Eine andere Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn es zum Zweck einer qualifizierten Berufsausbildung, der Ausübung einer Beschäftigung als Fachkraft, der Ausübung einer Beschäftigung mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen nach § 19c Abs. 2 oder in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erfolgt.

Dieses Zweckwechselverbot soll mit der Neufassung von § 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E aufgehoben werden. Ein Wechsel von der Aufenthaltserlaubnis in jeden anderen Aufenthaltstitel – außer für vorübergehende Beschäftigungen nach § 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. der BeschV, Teil 3 – wird ermöglicht.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hält das für sachgerecht. Es ist kein zwingender Grund ersichtlich, weshalb der Wechsel in einen anderen Aufenthaltswitz ausgeschlossen sein sollte.

5.1.3 Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz

Der Deutsche Verein hat die Neuregelung des 2019 geschaffenen § 16a Abs. 4 AufenthG begrüßt. Hiernach können Auszubildende sechs Monate einen neuen Ausbildungsplatz suchen, wenn die Ausbildung aus von ihnen nicht zu vertretenen Gründen abgebrochen wird. Er hat zugleich angeregt, die Frist auf neun Monate anzuheben. So würden einheitliche Fristen geschaffen. Denn für Studierende gelten in der gleichen Konstellation neun Monate.¹⁸ Eine Anhebung ist im Referentenentwurf nicht vorgesehen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt erneut eine Anhebung auf neun Monate an.

5.1.4 Aufenthalt während eines Deutschsprachkurses zur Vorbereitung der Berufsausbildung

§ 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG ermöglicht den Aufenthalt zum Zweck des Spracherwerbs, damit sich künftige Auszubildende sprachlich auf die Ausbildung vorbereiten können. Das erfasst nach § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG insbesondere den Besuch eines berufsbezogenen Deutschsprachkurses nach der Deutschsprachförderverordnung. Diese Phase des Aufenthalts ist gemäß § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG schon von der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Berufsausbildung umfasst, auch wenn die Ausbildung noch nicht begonnen hat.

Auch bei der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Berufsausbildung gilt die allgemeine Voraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG. Ausländerinnen und Ausländer müssen ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können.

¹⁷ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (196 f.).

¹⁸ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (197).

Der Deutsche Verein hat hervorgehoben, dass Sprachkenntnisse eine wichtige Voraussetzung für einen gelingenden Berufsausbildungsverlauf sind.¹⁹ Vor diesem Hintergrund regt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an, den Spracherwerb vor Berufsausbildung leichter zu ermöglichen: § 16a Abs. 3 Satz 1 AufenthG erlaubt derzeit bei qualifizierten Berufsausbildungen eine Nebenbeschäftigung von zehn Stunden wöchentlich. Diese Begrenzung gilt i.V.m. § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG auch für die einer Ausbildung vorgeschalteten Phase des Spracherwerbs. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, dies – zeitlich begrenzt auf die Phase des Spracherwerbs – auf 20 Stunden auszuweiten. Das würde sich insofern schlüssig in den Gesamtentwurf einfügen, als auch an anderen Stellen des Referentenentwurfs eine Anhebung auf 20 Stunden erfolgt (§ 16d Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E; § 16d Abs. 4 Satz 3 AufenthG).

5.2 Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere: Anerkennungspartnerschaft

Der Deutsche Verein hat mit Blick auf neu einwandernde Fachkräfte²⁰ ebenso wie für schon hier lebende Menschen²¹ mehrfach darauf hingewiesen, dass die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse wichtig ist und weitere Verbesserungen erforderlich sind. Hier sind zwei Handlungsfelder bedeutsam. Das sind erstens die Anerkennungsverfahren selbst. Es sind zweitens aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten, einen Aufenthaltstitel zu erlangen, mit dem das Anerkennungsverfahren oder dafür erforderliche Nachqualifizierungsmaßnahmen in Deutschland durchgeführt werden können.

Erforderliche Verbesserungen bei den Anerkennungsverfahren betreffen überwiegend exekutive Maßnahmen. Sie liegen vielfach in Kompetenz der Länder und Kammern. Die Bundesregierung nennt in ihrer Fachkräftestrategie verschiedene Ansätze der Zusammenarbeit mit den Ländern bzw. Unterstützung der Länder bei der Optimierung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren.²² Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Bemühungen.

Mehrere Erleichterungen sind für Aufenthalte vorgesehen, bei denen Ausländerinnen und Ausländer einreisen, um ein Anerkennungsverfahren in Deutschland statt aus dem Ausland durchzuführen. § 16d AufenthG ermöglicht diese Aufenthalte in verschiedenen Konstellationen. Sie wurden schon 2019 erweitert. Das hat der Deutsche Verein seinerzeit begrüßt.²³

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die neu vorgesehene Anerkennungspartnerschaft. Nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E sollen Ausländerinnen

19 Deutscher Verein: Voraussetzungen für Berufsausbildung und Berufsausbildungsförderung für Geflüchtete – Eine Handreichung des Deutschen Vereins, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-25-20_berufsausbildung-gefuechteter.pdf (nur Online-Veröffentlichung), S. 10 (2. März 2023).

20 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (200).

21 Deutscher Verein: Voraussetzungen für Berufsausbildung und Berufsausbildungsförderung für Geflüchtete – Eine Handreichung des Deutschen Vereins, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-25-20_berufsausbildung-gefuechteter.pdf (nur Online-Veröffentlichung), S. 4.

22 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, BT-Drucks. 20/3990, S. 7 ff.

23 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (201 f.)

und Ausländer einreisen können, um in Deutschland ein Verfahren zur Anerkennung ihres ausländischen Berufsabschlusses durchzuführen. Zugleich können sie schon währenddessen in einer qualifizierten Beschäftigung arbeiten.

Eine qualifizierte Beschäftigung liegt nach § 2 Abs. 12b AufenthG vor, wenn zu ihrer Ausübung Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sind, die in einem Studium oder einer qualifizierten Berufsausbildung erworben werden. Letztere wiederum liegt nach § 2 Abs. 12a AufenthG vor, wenn es sich um eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf handelt, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist.

Die einreisende Person muss gemäß § 16d Abs. 3a AufenthG-E entweder eine mindestens zweijährige ausländische Berufsausbildung besitzen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 1a AufenthG-E). Oder sie muss einen ausländischen Hochschulabschluss besitzen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 1b AufenthG-E). Beide müssen im Herkunftsstaat anerkannt sein.

Es muss ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E).

Es muss eine Vereinbarung vorliegen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E). Darin verpflichtet sich der Ausländer bzw. die Ausländerin, im Inland unverzüglich das Anerkennungsverfahren einzuleiten. Der Arbeitgeber verpflichtet sich, ihm bzw. ihr die Qualifizierungen zu ermöglichen.

Darüber hinaus muss der Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sein (Nr.4). Der Ausländer bzw. die Ausländerin muss über der Tätigkeit entsprechende, mindestens hinreichende Deutschkenntnisse verfügen (Nr. 5). Die Bundesagentur für Arbeit (BA) muss zugestimmt haben. Diese Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung regeln, dass die Beschäftigung ohne Zustimmung der BA zulässig ist (Nr. 6).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht in der Idee der Anerkennungspartnerschaft einerseits Potenzial. Sie erleichtert das Anerkennungsverfahren, weil es im Inland durchgeführt werden kann und der Lebensunterhalt durch Beschäftigung gesichert ist. Andererseits muss dem Risiko begegnet werden, dass das Anerkennungsverfahren parallel zur Beschäftigung nicht erfolgreich innerhalb der Frist abgeschlossen wird. Zudem bestehen bei reglementierten Berufen offene Fragen.

5.2.1 Inhalt der Vereinbarung: Erfolgreichen Abschluss des Anerkennungsverfahrens gewährleisten

§ 16d Abs. 3a Nr. sieht vor, dass „sich der Arbeitgeber gegenüber dem Ausländer verpflichtet, ihm die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung seiner Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen“.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass ein ausreichender Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährleistet sein muss. Gleiches gilt für eine effektive Erreichung des Ziels, die Anerkennung des ausländischen Abschlusses. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher an, den

Inhalt der vom Arbeitgeber einzugehenden Verpflichtungen zu präzisieren. Zu diskutieren sind etwa die ausdrückliche Verpflichtung zu Freistellungen, um Anpassungslehrgänge (§ 11 BQFG), sonstige geeignete Verfahren (§ 14 BQFG), Prüfungen oder Praktika zu ermöglichen. Dies ist sinngemäß in der Begründung bereits angelegt.²⁴ Ebenso ist ein Anspruch auf Teilzeit zu diskutieren, um eventuelle Anpassungslehrgänge oder Prüfungsvorbereitungen zu ermöglichen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, entsprechende Präzisierungen entweder im Normtext aufzunehmen. Alternativ könnte eine – laut Begründung ohnehin vorgesehene²⁵ – Mustervorlage gesetzlich verpflichtend gemacht werden, in deren Umsetzung entsprechende Aspekte aufzugreifen wären.

5.2.2 Inhalt der Vereinbarung: Erwerb von Sprachkenntnissen gewährleisten

§ 16d Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 verlangt der Tätigkeit entsprechende, mindestens hinreichende Deutschkenntnisse. Das entspricht gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG dem Niveau A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER).

Der Deutsche Verein hat betont, dass Deutschkenntnisse essenziell für die gesellschaftliche Teilhabe hier lebender Einwanderinnen und Einwanderer sind. Ebenso hat er festgestellt, dass sie erforderlich sind, damit qualifizierte Fachkräfte insbesondere in Sozialen Berufen und Pflegeberufen ihren Beruf sachgerecht ausüben können.²⁶

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ergänzt dies um die Feststellung, dass bei reglementierten Berufen je nach berufsrechtlicher Regelung auch klar definierte Sprachkenntnisse für die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis erforderlich sind. Das Niveau unterscheidet sich nach Beruf sowie teilweise nach Bundesland. Verallgemeinernd wird man von überwiegend B 2 ausgehen können. Beispielhaft seien zwei Berufe angeführt: Für Pflegeberufe legen die Länder auf Grundlage eines Beschlusses der Gesundheitsministerkonferenz das Niveau B 2 des GER zugrunde.²⁷ Dabei gehen sie aktuell auf Grundlage des genannten Beschlusses zunehmend auf die ebenfalls auf B 2-Niveau angesiedelte, aber pflegespezifische Fachsprachprüfung B 2 Pflege über.²⁸ Bei Erzieherinnen und Erziehern legen 15 Bundesländer das Niveau B 2 des GER zugrunde, während Rheinland-Pfalz das Niveau C 1 des GER fordert.²⁹

Sofern die Einreise mit dem Niveau „mindestens hinreichende Sprachkenntnisse“ nach § 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E auf A 2-Niveau erfolgt, ist noch ein erheblicher Sprachfortschritt erforderlich. Diesen dürfte der einreisende Arbeitnehmer bzw. die einreisende Arbeitnehmerin in der Regel über die berufsbezogene Deutschsprachförderung anstreben. Das muss innerhalb der Befristung der

24 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 80.

25 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 50.

26 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (195).

27 92. Gesundheitsministerkonferenz am 5./6. Juni 2019 in Leipzig, Beschluss zu TOP 8.6, Eckpunkte zur Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Deutschkenntnisse in den Gesundheitsfachberufen.

28 Siehe bspw. für die norddeutschen Länder <https://www.pflege-ndz.de/projekt-detailseite/entwicklung-und-erprobung-der-fachsprachpruefung-b2-pflege.html> (2. März 2023).

29 passage gGmbH, Fachstelle Berufsbezogenes Deutsch im Förderprogramm IQ: Rahmenkonzept für Sprachmaßnahmen im IQ Förderprogramm, Berufsfeld Pädagogik, Sprachniveaus B2, C1 und C2 (GER), 2. Aufl. 2021, Hamburg, S. 10 f., https://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de/fileadmin/user_upload/PDF/10_Fachstelle/Rahmenkonzept-aktualisiert_2021-06-03.pdf (2. März 2023).

Aufenthaltserlaubnis gemäß § 16d Abs. 3a Satz 3 AufenthG-E erfolgen, also in einem Zeitraum von einem bis höchstens drei Jahren. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher an, auch verbindliche Absprachen zum Spracherwerb in den Kriterienkatalog der Verpflichtung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin aufzunehmen. Auch hier sind Freistellungen oder Teilzeitbeschäftigungen denkbar.

5.2.3 Zur qualifizierten Beschäftigung in reglementierten Berufen

§ 2a Abs. 1 Nr. 1 BeschV-E konkretisiert die Anforderungen an die Beschäftigung während der Anerkennungspartnerschaft nur bis zu einem gewissen Grad. Bis zur Feststellung der Gleichwertigkeit oder Anerkennung des Abschlusses soll die Beschäftigung „in einem berufsfachlichen Zusammenhang mit der ausländischen Berufsqualifikation“ stehen. Zeitgleich soll nach § 2a Abs. 1 Nr. 2 BeschV-E ein Anerkennungsverfahren für einen Beruf in derselben Berufsgruppe erfolgen, in der die Beschäftigung ausgeübt wird.

Der Wortlaut von § 16d Abs. 3a Satz 1 AufenthG-E macht durch den Bezug auf die Berufsausübungserlaubnis ebenso wie die Begründungen zum Gesetzentwurf³⁰ und zur Verordnung³¹ deutlich: Die neue Anerkennungspartnerschaft soll nicht-reglementierte ebenso wie reglementierte Berufe erfassen.

Zugleich machen der Wortlaut von § 16d Abs. 3a Satz 1 AufenthG-E – „qualifizierte Beschäftigung“ – ebenso wie die Begründung zum Verordnungsentwurf deutlich, dass noch vor der Anerkennung des Berufsabschlusses und nachfolgender Erteilung der Berufsausübungserlaubnis eine Tätigkeit auf Fachkraftniveau i.S.d. §§ 18a oder b AufenthG vorgesehen ist: „Die Beschäftigung muss von Anfang an auf dem Niveau einer qualifizierten Beschäftigung erfolgen, Helfer- und Anlerntätigkeiten sind nicht zulässig. Die Arbeitsbedingungen müssen denen einer inländischen Fachkraft entsprechen, wenn sie diese Beschäftigung ausüben würde.“³² Hier stellt sich folgende Frage: Wie soll der Einsatz als qualifizierte Fachkraft in einem reglementierten Beruf bei noch fehlender Berufsausübungserlaubnis praktisch umgesetzt werden? Insbesondere: Welche Tätigkeiten sollen im Einzelnen zulässig sein, welche nicht?

Die Begründung zur Verordnung greift das nur fragmentarisch auf. Es wird darauf verwiesen, dass die speziellen Vorschriften der bundesrechtlich geregelten Heilberufe zu beachten seien, insbesondere bestimmte Tätigkeiten an eine Approbation oder Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung gebunden sein können.³³ Das berücksichtigt aber weder die Fülle bundes- und landesrechtlich reglementierter Berufe, noch löst es den genannten Widerspruch auf.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Klärung bzw. Präzisierung hierzu erfolgt. Dabei sind je nach Beruf unterschiedliche berufsrechtliche Regelungen auf Bundes- oder Landesebene zu berücksichtigen.

30 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 80.

31 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 46.

32 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 45.

33 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 46.

5.2.4 Berücksichtigung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer Qualifizierungsmaßnahme bei der Personalbemessung in vollstationären Pflegeeinrichtungen

§ 113c SGB XI legt bundeseinheitliche Personalschlüssel anhand von Vollzeitäquivalenten fest und unterscheidet dabei nach drei Qualifikationsniveaus. Derzeit besteht für den Fall, dass § 16d Abs. 3a AufenthG-E beschlossen wird, eine Regelungslücke: Wie können Personen, die an einer Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft des künftigen § 16d Abs. 3a AufenthG teilnehmen, bei der Personalbemessung nach § 113c SGB XI berücksichtigt werden?

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass das Bundesministerium für Gesundheit am 24. Februar 2023 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz) in die Verbändeanhörung gegeben hat. Dem Referentenentwurf zufolge wird die aufgezeigte Regelungslücke durch Änderung von § 113c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB XI-E gefüllt. Hiernach sollen Teilnehmende an Anpassungslehrgängen zur Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses künftig bei der Personalbemessung so berücksichtigt werden können, wie es jetzt schon bei Auszubildenden zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann der Fall ist. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt, dass damit eine Regelungslücke durch das genannte parallele Gesetzgebungsverfahren vermieden wird.

5.3 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Pflegehilfskräfte

5.3.1 Zu § 22a BeschV-E: Beschäftigung von Pflegehilfskräften

Die Ausbildung zum Pflegehelfer bzw. zur Pflegehelferin ist landesrechtlich geregelt. Die Dauer unterscheidet sich je nach Bundesland, unterschreitet aber oft zwei Jahre. Nach den von der 89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012 und der 86. Gesundheitsministerkonferenz 2013 beschlossenen „Eckpunkten für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege“ vom 29. Januar 2016 dauert sie mindestens ein Jahr.³⁴

Ausbildungen von weniger als zwei Jahren fallen nicht unter den Begriff der qualifizierten Ausbildung gemäß § 2 Abs. 12a AufenthG. Folglich fallen sie nicht unter den Begriff der Fachkraft nach § 18 Abs. 3 AufenthG. Unabhängig von der Qualifikation als Fachkraft kann einem Ausländer gemäß § 19c Abs. 1 AufenthG nur dann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung dies vorsehen. Eine solche Regelung besteht bislang für Helfer- bzw. Assistenzkräfte nicht.

Auf Grundlage von § 19c Abs. 1 AufenthG soll nun eine Regelung für Pflegehilfskräfte geschaffen werden: Nach § 22a BeschV-E kann einer Beschäftigung zugestimmt werden, wenn sie über eine inländische Berufsausbildung als Pflegehilfskraft verfügen oder über eine im Ausland erworbene Berufsausbildung als Pflegehilfskraft, deren Gleichwertigkeit anerkannt ist. Die vorgesehene Neuregelung entspricht einer Forderung der 99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz.³⁵

³⁴ Bundesanzeiger, Allgemeiner Teil vom 17. Februar 2016 B 3, Nr. 2.

³⁵ 99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2022 am 30. November und 1. Dezember 2022 in Perl, Beschluss zu TOP 5.17, Aufenthaltsrechtliche Situation ausländischer Pflegehilfskräfte.

Der Deutsche Verein hat 2012 in seinen Empfehlungen zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege darauf hingewiesen, dass mit Blick auf den Fachkräftemangel ein breiterer Personal- und Kompetenzmix auch unter Einbindung von Assistenzberufen notwendig wird.³⁶ Durch die Einführung des Personalbemessungsinstruments nach § 113c SGB XI in der stationären Langzeitpflege bestehen gerade im Assistenzbereich erhebliche personelle Mehrbedarfe. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Neuregelung daher als Beitrag zur Fachkräftesicherung.

Sie weist mit Blick auf gleichberechtigte Teilhabe zugleich darauf hin, dass ausländische Pflegehilfskräfte auch die Aussicht auf beruflichen Aufstieg und die Beschäftigung als voll qualifizierte Pflegefachkraft haben sollten. Klarstellend weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins daher darauf hin, dass der Wechsel in andere Aufenthaltstitel gemäß § 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV vom Inland aus möglich ist, ohne dass ein erneutes Visumverfahren erforderlich ist. Das kann beispielsweise den Aufenthalt zum Zweck der qualifizierten Berufsausbildung zur Pflegefachkraft unter Anrechnung der Helferausbildung gemäß § 12 Abs. 2 PflBG betreffen. Es kann ebenso den Aufenthalt zum Zweck der Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen für die volle Anerkennung als Pflegefachmann bzw. -frau gemäß § 16d Abs. 1 AufenthG betreffen. Auf eventuelle Fördermöglichkeiten nach dem SGB III sollte im Rahmen des arbeits- und sozialrechtlichen Beratungsangebots nach § 45b AufenthG-E hingewiesen werden, mit dem künftig das Programm Faire Integration verstetigt werden soll.

5.3.2 Ausweitung der Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung in einer Pflegehilfstätigkeit

§ 19d AufenthG eröffnet im Inland lebenden Inhaberinnen und Inhabern einer Duldung die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis und damit einen rechtmäßigen, sicheren Aufenthaltsstatus zu erlangen. Das kann gemäß § 19d Abs. 1 Nrn. 1a bis 1c AufenthG über den Abschluss einer Berufsausbildung (Ziffer a), eine zweijährige Beschäftigung mit Hochschulabschluss (Ziffer b) oder eine dreijährige qualifizierte Beschäftigung (Ziffer c) geschehen. Der Abschluss einer Berufsausbildung eröffnet diesen Weg bislang nur, wenn es sich um eine qualifizierte, also mindestens zweijährige Berufsausbildung i.S.d. § 2 Abs. 12a AufenthG handelt.

Mit § 19d Abs. 1 Nr. 1a AufenthG-E ist nun vorgesehen, dass auch „eine nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelte, staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit“ ausreicht, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Neuregelung.

5.3.3 Assistenz- und Helferausbildungen in der Ausbildungsduldung

Die vorstehend genannten Neuregelungen stehen für eine aufenthaltsrechtliche Aufwertung von Assistenzberufen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt das zum Anlass, erneut auf Folgendes hinzuweisen: 2019 wurde die sogenannte Ausbildungsduldung neu geregelt. Seitdem besteht gemäß § 60c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG auch bei Assistenz- und Helferausbildungen ein Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung. Voraussetzung ist, dass die Assistenz- oder Helferausbildung an eine spätere Ausbildung in einem Engpassberuf anschlussfähig ist und für diese bereits eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt.

³⁶ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege, NDV 2012, 272 (278 f.).

Der Deutsche Verein hat die Einbeziehung von Assistenzberufen anlässlich des damaligen Gesetzgebungsverfahrens begrüßt. Er hat betont, dass unter dem Aspekt der frühzeitigen Integration ein weiterer und niedrigschwelliger Anwendungsbe- reich für die Ausbildungsduldung eröffnet und die Möglichkeit erweitert wird, in- ländische Potenziale zu aktivieren. Der Deutsche Verein hat zugleich auf Folgendes hingewiesen: Das Erfordernis einer bereits vorliegenden Ausbildungsplatzzusage für die spätere qualifizierte Ausbildung ist nicht praxisgerecht. Kaum ein Ausbildungs- betrieb wird sich auf eine Zusage für eine qualifizierte Ausbildung einlassen, wenn der Bewerber bzw. die Bewerberin die Assistenz- oder Helferausbildung noch nicht abgeschlossen hat.³⁷

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt dies zum Anlass, erneut eine Strei- chung des Erfordernisses der bereits vorliegenden Ausbildungsplatzzusage für die spätere qualifizierte Ausbildung im Rahmen des § 60c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG anzuregen. Eine solche Änderung wäre im Übrigen systematisch schlüssig. Denn mit der oben (s.o. 5.2.2) erörterten Neuregelung von § 19d Abs. 1 Nr. 1a AufenthG- E wird auch für Absolventinnen und Absolventen von Assistenzausbildungen eine aufenthaltsrechtliche Anschlussregelung geschaffen.

5.4 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Blaue Karte EU

Das deutsche Aufenthaltsrecht, auch das der Fachkräfteeinwanderung aus Dritt- staaten, ist in Teilen von unionsrechtlichen Vorgaben bestimmt. Eine wichtige Re- gelung hierzu ist die Richtlinie (RL) zur sog. Blauen Karte EU. Die ursprüngliche RL zur Blauen Karte, RL (EG) 2009/50, stammte von 2009. Sie ist 2021 durch die RL (EU) 2021/1883 ersetzt und in diesem Zuge neu geregelt worden. Nun muss die RL gemäß Art. 31 Abs. 1 Satz 1 RL (EU) 2021/1883 bis zum 18. November 2023 in nationales Recht umgesetzt werden. Dem dient Artikel 1 des vorgelegten Referentenentwurfs zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Die Blaue Karte EU ist gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen mit verschiede- nen Vorteilen verbunden: Sie ist als Anspruchs- statt Ermessensnorm ausgestaltet (§ 18g Abs. 1 AufenthG-E), der Ehegattennachzug ist erleichtert (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 AufenthG) und sie eröffnet einen schnelleren Zugang zur Niederlassungser- laubnis, also zum unbefristeten Aufenthalt (§ 18c Abs. 2 Sätze 1 und 3 AufenthG).

5.4.1 Absenkung der Mindestgehaltsgrenze

Die Blaue Karte EU setzt derzeit gemäß § 18b Abs. 2 Satz 2 AufenthG eine akade- mische Ausbildung und ein Gehalt in Höhe von mindestens zwei Dritteln der jährli- chen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung voraus. Das sind aktuell 58.400 Euro Jahresgehalt.³⁸ Hier ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht erforderlich.

Die bislang in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelte Blaue Karte EU soll nun in einem ei- genen, neuen § 18g AufenthG-E geregelt werden. In § 18g Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E

³⁷ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 205 (206).

³⁸ www.bundesanzeiger.de/pub/publication/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/content/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/BAAnz%20AT%2023.12.2022%20B5.pdf?inline (2. März 2023).

wird die Mindestgehaltsgrenze auf 56,6 % derselben Grenze abgesenkt. Das wären künftig 49.581 Euro Jahresgehalt.³⁹

Der Deutsche Verein hat betont, dass Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Arbeitnehmerinnen und -nehmern nicht zu sinkenden Löhnen oder einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen darf.⁴⁰ Daher weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins klarstellend darauf hin, dass tarifvertragliche und gesetzliche Mindestgehaltsgrenzen unberührt bleiben. Ein arbeitsvertragliches Unterschreiten tarifvertraglich oder gesetzlich festgelegter Beträge ist auch im Anwendungsbereich der Blauen Karte EU nicht möglich. Dies vorausgesetzt, begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins den erleichterten Zugang zur Blauen Karte EU als attraktiven Aufenthaltstitel.

5.4.2 Einbeziehung weiterer Berufsgruppen

Bislang setzt die Blaue Karte EU gemäß § 18b Abs. 2 Satz 1 AufenthG einen akademischen Abschluss voraus.

Künftig sollen die Regelungen der Blauen Karte EU gemäß § 18g Abs. 1 Satz 5 AufenthG-E auch für Fachkräfte gelten, „die ein tertiäres Bildungsprogramm, das mit einem Hochschulabschluss gleichwertig ist und mindestens drei Jahre Ausbildungsdauer erfordert, erfolgreich abgeschlossen“ haben, „wenn diese Qualifikation einem Ausbildungsniveau entspricht, das in der Bundesrepublik Deutschland mindestens der Stufe 6 der Internationalen Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED 2011) oder der Stufe 6 des Europäischen Qualifikationsrahmens zugeordnet ist.“

Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs der Blauen Karte EU wird unionsrechtlich von Art. 2 Abs. 8 RL (EU) 2021/1883 ermöglicht. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass Stufe 6 des ISCED 2011 in Unterkategorie 655 auch „Ausbildungsstätten/Schulen für Erzieher/-innen“ beinhaltet.⁴¹ Erzieherinnen und Erzieher können zwar schon jetzt gemäß § 18a AufenthG als Fachkraft einreisen. Ihre nun vorgesehene Einbeziehung in die Blaue Karte EU eröffnet ihnen aber die aufenthaltsrechtlichen Vorteile gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen, die mit der Blauen Karte EU verbunden sind (siehe oben 5.4). Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt das als aufenthaltsrechtliche Aufwertung des Erzieherinnen- und Erzieherberufs.

5.4.3 Erweiterung der Liste der Engpassberufe

Art. 5 Abs. 4 der RL (EU) 2021/1883 erlaubt den Mitgliedstaaten, für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf an Arbeitskräften besteht – sog. Engpassberufe – eine niedrigere Mindestgehaltsgrenze als die oben (5.4.1) genannte festzulegen. Voraussetzung ist, dass die entsprechenden Berufe zu den Hauptgruppen 1 und 2 der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. EU L 292/31 vom 10. November 2009), i.F.: ISCO-08, gehören. Auf dieser Grundlage trifft die geltende

39 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 63.

40 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194).

41 ISCED 6: Bachelor- bzw. gleichwertiges Bildungsprogramm, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/G293.html> (2. März 2023).

Blaue Karte EU nach § 18b Abs. 2 AufenthG in Satz 2 eine Sonderregelung für Engpassberufe. Für sie gilt eine niedrigere Mindestgehaltsgrenze von mindestens 52 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung.

In Engpassberufen soll die Blaue Karte künftig gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E bereits ab einem Gehalt von 45,3 % statt wie bisher 52 % zu erteilen sein, also 39.682,80 statt wie bislang 45.552⁴² Euro pro Jahr.

Zugleich soll die Liste der hiervon erfassten Engpassberufe ausgeweitet werden. Bislang erfasst die deutsche Umsetzung gemäß § 18b Abs. 2 Satz 2 AufenthG Fachkräfte mit akademischer Ausbildung, die einen Beruf ausüben, der zu den Gruppen 21, 221 oder 25 ISCO-08 gehört. Das sind Allgemein- und Fachärztinnen und -ärzte, Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler, Mathematikerinnen und Mathematiker, Ingenieurinnen und Ingenieure sowie akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Künftig sollen gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E weitere Gruppen der genannten Standardklassifikation ISCO-08 hierunter fallen. Dazu soll unter anderem auch Gruppe 134 zählen. Unter Gruppe 134 fallen mit den Gruppen 1341 bis 1345 auch jeweils Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen der Kinderbetreuung, im Gesundheitswesen, der Altenbetreuung, der Sozialfürsorge und des Bildungswesens.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist angesichts der niedrigeren Mindestgehaltsschwelle klarstellend darauf hin, dass bei den Engpassberufen gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 AufenthG die Zustimmung der BA zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erforderlich ist. Unter anderem prüft die BA gemäß § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG, ob ein ausländischer Arbeitnehmer bzw. eine ausländische Arbeitnehmerin nicht zu ungünstigeren Bedingungen als andere Arbeitnehmerinnen und -nehmern beschäftigt wird. Zudem bleiben auch hier tarifvertragliche und gesetzliche Mindestgehaltsgrenzen unberührt.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Einbeziehung der genannten Führungskräfte aus Sozialen Berufen, Gesundheits- und Pflegeberufen. Ihre Einbeziehung wird unionsrechtlich von Art. 5 Abs. 4 RL (EU) 2021/1883 ermöglicht. Je nach Fallkonstellation können die genannten Führungskräfte zwar schon jetzt über andere, nationale Aufenthaltstitel einreisen. Die Einbeziehung in die Blaue Karte eröffnet ihnen aber die aufenthaltsrechtlichen Vorteile gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen, die mit der Blauen Karte verbunden sind (siehe oben 5.4). Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt dies als aufenthaltsrechtliche Aufwertung von Führungskräften aus dem sozialen Bereich.

Darüber hinaus weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins darauf hin, dass Art. 5 Abs. 4 (EU) 2021/1883 durch den Verweis auf die Hauptgruppen 1 (Führungskräfte) und 2 (Akademische Berufe) es auch erlaubt, die unter 2635 ISCO-08 aufgeführten Sozialarbeiter in die Engpassberufe der Blauen Karte einzubeziehen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass Sozialarbeit und Sozialpädagogik oben (2.) dem Institut der Deutschen Wirtschaft zufolge als die Berufsgruppe mit der größten Fachkräftelücke ausgewiesen wurden. Auch hier wäre eine

42 <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/content/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/BAz%20AT%2023.12.2022%20B5.pdf?inline> (2. März 2023).

aufenthaltsrechtliche Aufwertung wünschenswert. Sie regt daher an, auch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E aufzunehmen.

5.5 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung, der Berufsausbildung und des Studiums – Unbefristeter Aufenthalt

Die Niederlassungserlaubnis ist gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Sie setzt gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 unter anderem voraus, dass sich die antragstellende Person seit fünf Jahren mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhält. Eine Privilegierung gilt unter anderem für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) und Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b AufenthG). Sie benötigen gemäß § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG nur einen vierjährigen Voraufenthalt.

Die vierjährige Voraufenthaltszeit soll nun nach § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E für die genannten Fachkräfte auf drei Jahre abgesenkt werden.

Der Deutsche Verein hat betont, dass die Gewinnung von Fachkräften attraktive Rahmenbedingungen voraussetzt. Zu diesen gehört auch die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthalt.⁴³ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die vorgesehene Absenkung daher.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist zugleich darauf hin, dass für Personen, die erfolgreich eine Berufsausbildung abschließen – nach Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung, § 16a Abs. 1 AufenthG –, und Personen, die erfolgreich ein Studium abschließen – nach Aufenthalt zum Zweck des Studiums, § 16b Abs. 1 AufenthG –, im vorliegenden Entwurf keine Verbesserungen auf dem Weg zum unbefristeten Aufenthalt vorgesehen sind. Um hier ausgebildete Fachkräfte in Deutschland zu halten, wäre dies aber sinnvoll. Auch würde es dem von der Bundesregierung angestrebten Ziel der Reduzierung der Abwanderung⁴⁴ dienen. In diesem Zusammenhang ist auf die Regelung des § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG hinzuweisen: Hiernach wird die Zeit eines rechtmäßigen Aufenthalts zum Zweck des Studiums oder der Berufsausbildung im Bundesgebiet nur zur Hälfte auf die für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis erforderliche Voraufenthaltszeit angerechnet. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, diese Zeiten durch Streichung von § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG voll anzurechnen.

5.6 Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen

Es gibt derzeit 21 Drittstaaten, mit denen Deutschland bilaterale völkerrechtliche Abkommen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs-, insbesondere Rentenansprüchen, abgeschlossen hat.⁴⁵ Während die Übertragbarkeit solcher Ansprüche innerhalb der EU durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geregelt ist, sind bei außerhalb der EU liegenden Drittstaaten einzelne völkerrechtliche Abkommen erforderlich.

43 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (203).

44 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990, S. 25.

45 https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Ausland/Sozialversicherungsabkommen/sozialversicherungsabkommen_detailseite.html (2. März 2023).

Der Deutsche Verein hat darauf hingewiesen, dass grenzüberschreitende Mobilität mit einer Absicherung der Ansprüche aus den sozialen Sicherungssystemen verbunden sein muss. Er hat deshalb den Abschluss weiterer Sozialversicherungsabkommen angeregt. Sie dienen der erforderlichen sozialen Absicherung von Fachkräften ebenso wie der Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland.⁴⁶ Daher bekräftigt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins diese Anregung.

46 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (204).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend